



91-02988/

Scene: The confluence of the North and South
Thompson River.

Artist: David Seymour, a well-known Shuswap
artist living on the Kamloops Indian Reserve.
His work symbolizes the spiritual and cultural
traditions of the Shuswap.

**FIRST ANNUAL REPORT OF THE
INDIAN TAXATION ADVISORY BOARD
1989/1990**

Published under the authority of the
Hon. Tom Siddon, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and
Northern Development,
Ottawa, 1990

QS-5273-000-BB-A1
Catalogue No. R31-6/1990
ISBN 0-662-57863-5

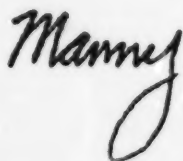
©Minister of Supply and Services Canada

The Honourable Tom Siddon, P.C., M.P.
Department of Indian Affairs and
Northern Development
House of Commons

Dear Mr. Siddon:

I am pleased to submit the *first annual report of the
Indian Taxation Advisory Board*.

Yours sincerely,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Manny".

Chief Clarence (Manny) Jules
Chairman
Indian Taxation Advisory Board

TABLE OF CONTENTS

Introduction:	
<i>An Opportunity for Change</i>	1
Mandate	3
Organization	5
By- laws and the Guide to By-law Development	7
International Conference on Real Property Taxation	9
Intergovernmental and Industry Relations	10
Publication Program	12
Major Themes:	
<i>Tax Base and Tax Rate</i>	14
Outlook for 1990-91	17
Conclusion	19

INTRODUCTION:

AN OPPORTUNITY FOR CHANGE

The Indian Taxation Advisory Board was established to complement the 1988 amendments to the *Indian Act*, Bill C-115. This first Indian-led change to the *Act* granted First Nations ("bands" in the terminology of the *Act*) broad new powers to tax interests in Indian lands. With these new powers and other by-law powers extended over both reserve and designated lands, the reach of First Nation authority was substantially increased.

The establishment of the Indian Taxation Advisory Board is a continuation of Indian leadership in this new field. Although the Minister continues to exercise final approval authority over taxation by-laws, the decision making process has been dramatically changed.

The creation of the Indian Taxation Advisory Board represents a major change in how by-laws under the *Indian Act* are treated. Review, analysis, policy development and decision-making will now be directed by an independent board. The Indian Taxation Advisory Board is comprised of 10 members, seven of whom are Indian leaders, who possess knowledge and experience in areas such

as Indian, federal and provincial government, property taxation, reserve land development and the provision of local services. We, as members, recognize the significance of this new opportunity for change, in that our activities can set a major precedent towards the entrenchment of national self-directed Indian governance across Canada.

With the support of the Ministers to which it reports, the Board has been able to act with a high degree of autonomy; whether hearing from interested parties or participating in public debate, or formulating authoritative recommendations. Its ultimate success will depend on the continued support of Ministers, and even more on its acceptance by First Nation governments and all those who are affected by its important new mandate.

MANDATE

The Indian Taxation Advisory Board was appointed in January 1989, by the Honourable Bill McKnight, Minister of Indian Affairs and Northern Development. The responsibilities of the Board include:

- examining and recommending to the Minister on the approval or dis-approval of all taxation by-laws submitted by bands under Section 83 *Indian Act*;
- advising the Minister on policy issues relating to the taxation powers of bands under Section 83 of the *Indian Act*;
- consulting with and assisting bands interested in developing taxation by-laws;
- fostering cooperation between band taxing regimes and other taxing authorities;
- hearing from taxpayers whose interests are affected by taxation under Section 83 of the *Indian Act* and reflecting the results of these hearings in recommendations to the Minister; and

- providing ongoing advice to the Minister on changes which will result in the better administration of the Minister's statutory responsibilities under Section 83 of the *Indian Act*.

The full mandate of the Board is set out in two documents entitled "Structure of ITAB" and "Activities of ITAB" which were adopted by the Honourable Pierre H. Cadieux in April 1989. A draft version of these documents was carefully examined at the first meeting of the Board, and modifications developed by the Board were incorporated in the final version adopted by the Minister.

ORGANIZATION

The Board meets quarterly: March, June, September and December. Committees or Panels meet on an *ad hoc* basis. During 1989-90, in addition to its quarterly meetings, the full Board held a special meeting in January 1990, to examine in depth the introduction of Indian taxation in British Columbia, and to review several by-laws from First Nations in that province.

Analytic and logistical support to the Board is provided by a small Secretariat, which is also the centre for all Departmental responsibilities having to do with Indian taxation.

Although the Indian Taxation Secretariat has only six full-time positions, taken together with the Board itself, as well as special arrangements to support the office of the Chairman, this modest organizational structure is the largest commitment of resources ever made to Indian by-law authority. In this sense it goes perhaps furthest yet in the current new era. Federal structures and resources, rather than exercising direct administrative control over Indian affairs, are coming more and more to support the exercise of Indian control, both nationally and at the level of individual First Nations. This new organization also represents a commitment to the importance of Indian jurisdiction under Parliamentary authority.

Quarterly meetings of the Board have been adopted as the timetable for a by-law approval process, the first time such a process has been formalized. Each by-law is tabled at the first meeting of the Board after it has been received. At the next meeting an analysis is presented to the Board by the Secretariat, and the Board makes a recommendation. The recommendation may be that the Minister should approve the by-law, whether in whole or in part. Or, the Board may recommend that the by-law not be approved, and that certain changes should be made. At subsequent meetings the Board reviews action that has been taken on recommendations. Given this process, the Board has advised First Nations to expect a requirement of up to seven months to permit a by-law to pass through the review and approval process.

BY-LAWS AND THE GUIDE TO BY-LAW DEVELOPMENT

The first complete by-law considered by the Board was the Siksika Nation (Blackfoot) Taxation and Assessment By-law. After much work involving close Board and Siksika cooperation, the by-law received a favourable recommendation at the September 1989 meeting of the Board. The Siksika by-law is a new and original law which marries the unique tax powers under Section 83 to the specific demands of a real property taxation regime on Indian land. As such, it represents an important evolution in law making in Canada.

Because of the distinctiveness of this by-law in capturing the nature of the *Indian Act* taxing jurisdiction, the Siksika by-law was used as the basis for a "Guide to By-law Development" to be published in 1990.

The "Guide to By-law Development" contains the first-ever "model" by-law to be developed under the *Indian Act*. In addition to the precedent of the Siksika by-law, the "Guide to By-law Development" has benefitted from extensive reviews by leading experts in property tax law in Canada and the U.S., as well as from careful review by Justice Department officials. Its final form, of course, is the work of the Board itself, assisted by the Indian Taxation Secretariat.

In developing the "Guide" the Board has adopted the philosophy of attempting to produce unique First Nation legislation. Although provincial laws have been examined, the "Guide" is not an adaptation of any particular provincial legislation. Instead, it is an effort to produce a simplified property tax regime, tailored to Section 83 of the *Indian Act*, and hopefully easy to administer.

Naturally, First Nations are not required to use the "Guide", or to follow the sample by-law it contains. We hope, however, that the "Guide" will save time and money by providing a starting point for First Nations.

During 1989-90, the Board reviewed by-laws submitted by eight First Nations (often involving several revisions); and held preliminary discussions with nine others. Expressions of interest in taxation have been broader than these numbers suggest, however, and we anticipate a growing use of the Section 83 by-law power.

INTERNATIONAL CONFERENCE ON REAL PROPERTY TAXATION

In May 1989, the Board co-sponsored a major conference on real property taxation entitled "A Community of Interests", in conjunction with the International Association of Assessing Officers, the University of British Columbia (faculty of Commerce and Business Administration) the British Columbia Assessment Authority and the Lincoln Institute of Land Policy. Real property professionals, administrators and legislators from some 40 First Nation governments, provincial governments, many U.S. States and Great Britain, attended the three day conference. This was the first time that Indian taxation had been the focus of a conference involving these taxation professionals. Conference proceedings were published under the name of the Conference.

Board members also participated in four other conferences, including the first annual Native Law Conference by the Canadian Bar Association.

INTERGOVERNMENTAL AND INDUSTRY RELATIONS

The initiation of Indian taxation powers brings with it major implications for the relationships between First Nations and other governments, particularly municipal and provincial governments, as well as for relationships with major industries, especially utilities and other special properties.

Prior to the 1970s it was common for property taxes to be levied by provincial and municipal governments on non-Indian occupiers of Indian reserve land. Gradually, most provincial governments have withdrawn this taxation, for a variety of reasons, including a relatively weak legal basis (especially for enforcement) and difficulties over responsibilities to provide local services. The decision to withdraw from taxation on Indian land has been taken by Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Québec, and largely in New Brunswick.

In British Columbia, however, substantial property taxation of non-Indian occupiers still occurs under provincial legislation. In response to the 1988 amendments to the *Indian Act*, British Columbia passed the "*Indian Land Tax Cooperation Act*" in 1989, which permitted a partial withdrawal of provincial and municipal taxation. This was a positive and constructive step by the provincial government. The Board feels, however, that a full withdrawal, coupled with cost recovery agreements, would make a better basis for Indian jurisdiction and produce less difficulties than having two laws operate concurrently. Discussions with the government of British Columbia are continuing.

To support these discussions, and provide key information to First Nations and other governments and affected parties, a special study has been sponsored by the Board. This study is being conducted by Prof. R.L. Bish of the University of Victoria, in association with Mr. Hector Topham (former Inspector of Municipalities) and Mr. Eric Clemens (a consultant with expertise in local finance). The terms of reference of the study were developed in consultation with the First Nations involved, the provincial government and the Union of British Columbia Municipalities. Five communities are receiving in-depth analysis with the cooperation of provincial, municipal and First Nation governments. The results are now being circulated and the report should be available by Winter 1990.

The Board has also entered into discussions regarding the broad impact of Indian taxation powers on certain major industries, such as oil and gas pipeline transmission, and public utilities - mainly power and telephone. These discussions are meant to clear the way for effective taxation under Indian by-laws.

PUBLICATION PROGRAM

In recognition of the heavy demand for information in such a major new field, the Board issued one publication in 1990 and has adopted a program to produce an additional series of key publications over the next 18 months:

- *Introduction to Real Property Taxation*

Published in spring 1990 this booklet provides a basic description of the nature of real property taxation, as well as a description of what a by-law is, and how to go about the process of by-law development and approval. This publication is meant to assist First Nations deciding what would be involved in passing a by-law and undertaking to set up a property taxation system.

- *Guide to By-Law Development*

This booklet will provide a sample by-law and an explanation of each of its provisions.

- *Taxation Rates in Indian Act By-Laws*

This publication will provide advice to First Nations on setting tax rates, as well as an indication of the guidelines that the Board will use itself in examining rates.

• *Guide to Taxation By-Law Administration*

This booklet will provide "how to" advice to First Nations in setting up a simple administration of a property tax regime on-reserve.

In addition to providing information through these publications, members of the Board and staff of the Secretariat will continue to participate in regional workshops devoted to Indian taxation. Several workshops were held in 1989-90 and the Board will be sponsoring more such workshops next year. Through these workshops, and through many personal contacts, Board members are heavily involved in explaining and advising on Indian Taxation issues to First Nations and many other affected parties.

MAJOR THEMES:

TAX BASE AND TAX RATE

All taxation systems are built upon the twofold foundation of the tax base and the tax rate. In respect of these two fundamentals of taxation, we already have begun to find that Indian taxation raises some unique issues.

In regard to the tax base, Indian lands are distinguished by a large degree of "communal ownership" as well as by other unique aspects of land holding. All reserve land, of course, is held by the Crown for the members of the band in common, but various other rights and interests are often granted ranging from leases to individual tenants to headleases for major commercial and residential developments. This produces special demands in the design of the taxation by-law.

It has also become apparent that there has been extensive use of valuable First Nations land for public purposes, such as utility easements. In this regard, these are important issues to be addressed in the coming months and years to ensure that First Nation governments receive fair tax revenues for these lands required to meet their responsibilities to their citizens.

Rates of taxation under First Nation by-laws also raise new issues. For one thing, the differences between the fiscal situation of First Nations and that of property taxation authorities within the provincial context may result in somewhat different rate structures.

The fact that non-Indian ratepayers may not vote in First Nation elections also has a bearing on rates. It means, for one thing, that mechanisms other than the vote which act as an influence on rates will gain greater importance - such as market forces and the influence of ratepayer interest groups. For the Indian Taxation Advisory Board, this situation is one that calls for the provision of good, sensible advice - which is the purpose behind the forthcoming publication on rates. The Board has also established a permanent committee to oversee all rates matters. The Rates Committee of the Board has defined its overall challenge as: "balancing the need to respect ratepayers' rights to fairness and equity, and, at the same time, the need not to interfere with First Nations governments in such a way as to affect the accountability of these governments to their citizens and the inhabitants of their territories".

There can be no doubt that as time goes on there will be many special aspects to the themes of tax base and tax rate that are unique to Indian taxation. The Board look forward to working with First Nations in meeting these issues in a creative and constructive manner.

OUTLOOK FOR 1990-91

The Indian Taxation Advisory Board represents a new beginning in the relationship between Indian peoples and the federal government. The Board believes that the views, beliefs and understandings of Indian peoples and their governments have in the past not been adequately understood or taken into account in decisions that affect them. The Board wants to ensure that all of our activities including our policy recommendations reflect a sensitivity to and an understanding of Indian spiritual, cultural, legal, economic and social priorities. Even though taxation is a new activity for Indian governments, we want to bring our own perspective to it, and approach it in a way that is consistent with our traditions and our past.

In the next year, we want to complete a review of the way that Section 83 of the *Indian Act* by-laws are recorded and otherwise managed by the Department for the benefit of First Nations that are using them including a formal registry will be readily available to First Nation governments. We also intend to clarify what advice we will provide to ensure that the public affected by new tax systems will be informed, in accordance with the requirements of natural justice.

In 1990/1991, the Board intends to work closely with First Nations, other governments and public and private utilities to seek agreement on how to ensure that the wealth of Indian lands results in appropriate revenues to First Nations. Public and private utilities provide a needed service to the people of Canada including Indian people. Also, through their place in the tax base, and related service costs, they contribute to supporting the public activities of governments. Indian governments, like others in Canada, also require adequate access to this form of tax base.

Finally, in 1990/1991 the Board intends to begin work on our future direction. As we near midstream, as required by our mandate, we will be reviewing our role and possible future structure.

CONCLUSION

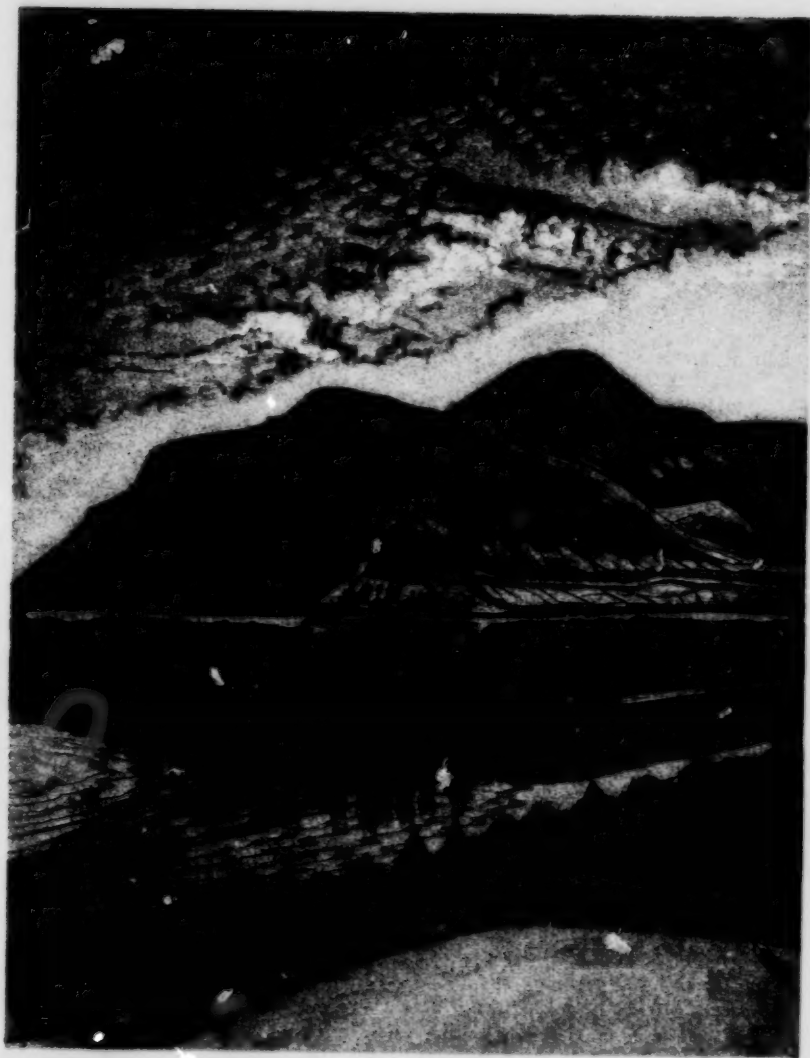
This first year has clearly been a landmark not only for the Indian Taxation Advisory Board, but also for the new field of Indian taxation and for First Nation jurisdiction overall.

The Board want to thank the First Nation councils who have worked cooperatively with us during this first year. Many new issues have had to be faced without precedent to guide either ourselves or the First Nations who are preparing ground-breaking by-laws. In particular the Board want to thank those Councils who have met with us: Sarcee Councillor Bruce Starlight, Chief Strater Crowfoot and Council of the Siksika (Blackfoot) Nation; Chief Leona Nahwegahbow and Council of Whitefish River; Chief Robert Louie and Council of Westbank; Chief Wendy Grant and Council of Musqueam. Their cooperation has been invaluable.

The Board also benefited from meetings with Mayor Marilyn Baker of the Union of British Columbia Municipalities, as well as members of Cabinet and officials of the Government of British Columbia, in particular the Honourable Mel Couvelier, Minister of Finance and the Honourable Lyle Hansen, Minister of Municipal Affairs.

The Board look forward to the second year of our mandate as one in which many of the by-laws we have been dealing with shall be approved and projects which we have begun shall reach completion.

This first year has been a year of beginnings, and of learning. Next year our "opportunity for change" should become a full reality.



Lieu : Au confluent de la rivière Thompson Nord
et de la rivière Thompson Sud.

Artiste : David Seymour, un artiste shuswap très connu,
vivant dans la réserve indienne de Kamloops.
Ses oeuvres symbolisent les traditions
spirituelles et culturelles des Shuswaps.

**PREMIER RAPPORT ANNUEL DE LA
COMMISSION CONSULTATIVE DE LA
FISCALITÉ INDIENNE**

1989-1990

Publié avec l'autorisation de
l'hon. Tom Siddon, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1990

QS-5273-000-BB-A1
N° de catalogue R31-6/1990
ISBN 0-662-57863-5

©Ministre des Approvisionnements et
Services Canada

L'honorable Tom Siddon, C.P., député
Ministère des Affaires indiennes et du Nord
canadien

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous soumettre le *Premier rapport
annuel de la Commission consultative de la fiscalité
indienne.*

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre,
l'expression de mes sentiments distingués.

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Manny".

Chef Clarence (Manny) Jules
Président
Commission consultative de la fiscalité indienne

TABLE DES MATIÈRES

Introduction :	
<i>Une occasion de changement</i>	1
Mandat	3
Organisation	5
Guide d'élaboration des statuts administratifs	7
Conférence internationale sur la fiscalité des biens fonciers	9
Relations avec les gouvernements et avec l'industrie.....	10
Programme de publication	12
Thèmes principaux :	
<i>assiette fiscale et taux d'imposition</i>	14
Projections pour 1990-1991	17
Conclusion	19

INTRODUCTION :

UNE OCCASION DE CHANGEMENT

La Commission consultative de la fiscalité indienne a été créée afin de mettre en oeuvre les modifications qu'apportait le projet de loi C-115 à la *Loi sur les Indiens*. Les nouvelles dispositions de la Loi, adoptées à la demande des Indiens, confèrent aux Premières nations (désignées par le mot «bandes» dans la Loi) des pouvoirs nouveaux et étendus en matière d'imposition foncière sur les terres indiennes. Alliés à d'autres pouvoirs conférés par les statuts administratifs, ils élargissent considérablement l'autorité des Premières nations.

L'établissement de la Commission consultative de la fiscalité indienne ouvre aux Indiens un nouveau champ pour exercer leur leadership. Le Ministre conserve l'autorité finale sur l'approbation des nouveaux statuts administratifs en matière d'imposition foncière, mais le processus décisionnel est profondément changé.

Les statuts administratifs adoptés aux termes de la *Loi sur les Indiens* seront désormais traités de façon très différente puisqu'une commission indépendante prendra en charge l'examen, l'analyse, l'élaboration des politiques et les décisions. La Commission se compose de 10 membres (voir annexe A), dont 7 dirigeants indiens, qui possèdent une bonne

connaissance et une expérience pratique dans les domaines de l'administration indienne, fédérale et provinciale, de l'imposition foncière, de la mise en valeur des terres de réserve et de la prestation des services locaux. En notre qualité de membres, nous comprenons bien la portée de cette nouvelle mesure, qui peut créer un précédent important en matière d'autonomie gouvernementale des Indiens du Canada.

La Commission a pu, avec le concours des ministres de qui elle relève, jouir de beaucoup d'autonomie, qu'il s'agisse d'entendre les parties en cause, de participer à des débats publics ou de formuler des recommandations qui font autorité. Sa réussite dépend de l'appui des ministres et, plus encore, de l'accueil que lui réserveront les gouvernements des Premières nations et tous ceux qui seront touchés par son mandat à la fois nouveau et important.

MANDAT

Mise sur pied en janvier 1989 par l'honorable Bill McKnight, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, la Commission consultative de la fiscalité indienne est investie des responsabilités suivantes :

- examiner tous les statuts administratifs en matière de fiscalité soumis par les bandes en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, et recommander au Ministre leur approbation ou rejet;
- conseiller le Ministre sur les questions de politique liées aux pouvoirs fiscaux accordés aux bandes en vertu de l'article 83;
- mener des consultations avec les bandes désireuses d'établir des statuts administratifs en matière de fiscalité, et les aider à le faire;
- inciter les intéressés à assurer l'harmonie entre les régimes fiscaux des bandes et ceux des autres administrations;
- entendre les points de vue des contribuables assujettis aux impôts perçus aux termes de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, et en tenir compte dans les recommandations adressées au Ministre;

- conseiller, lorsqu'il y a lieu, le Ministre sur les changements à apporter pour améliorer l'administration des responsabilités que lui confère l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*.

Le mandat de la Commission est présenté en détail dans deux documents intitulés «Structure de la Commission consultative de la fiscalité indienne» et «Activités de la Commission consultative de la fiscalité indienne», approuvés en avril 1989 par l'honorable Pierre H. Cadieux. Au cours de sa première réunion, la Commission a passé en revue les ébauches de ces documents. Les modifications proposées par celle-ci ont été intégrées à la version signée par le Ministre.

ORGANISATION

La Commission se réunit tous les trois mois, à savoir en mars, en juin, en septembre et en décembre. Ses comités ou commissions se réunissent au besoin. Tous les membres de la Commission ont aussi pris part, en janvier 1990, à une réunion spéciale où ils ont étudié en détail l'introduction de la fiscalité indienne en Colombie-Britannique et pris connaissance de plusieurs statuts administratifs des Premières nations de cette province.

Un petit secrétariat assure un appui analytique et logistique à la Commission et coordonne toutes les responsabilités ministérielles en matière de fiscalité indienne.

Ce secrétariat compte seulement six employés à plein temps, mais si on y ajoute la Commission ainsi que les ressources visant à appuyer les fonctions du président, on obtient une modeste structure organisationnelle qui représente néanmoins la plus importante somme de ressources jamais affectée aux statuts administratifs des Indiens. Dans cette optique, c'est peut-être plus qu'un pas vers l'ère nouvelle. Au lieu d'exercer un contrôle administratif direct sur les affaires indiennes, le gouvernement

fédéral cherche, de plus en plus, à établir des structures et des ressources qui faciliteront le processus de cession aux Indiens de l'administration nationale ou collective et individuelle des Premières nations. La nouvelle Commission témoigne en outre de l'importance accordée à la juridiction indienne, sous l'égide du Parlement.

Compte tenu que le processus d'approbation des statuts administratifs vient à peine d'être établi, la Commission a décidé de se réunir une fois par trimestre. Les statuts sont déposés à la première réunion qui suit leur réception et, à la réunion suivante, le Secrétariat en remet une analyse à la Commission à la lumière de laquelle elle formule sa recommandation au Ministre. Elle peut recommander au Ministre d'adopter (en totalité ou en partie) les statuts proposés, de ne pas les approuver, ou de les approuver sous réserve de certains changements. Au cours d'une réunion ultérieure, la Commission étudie la suite donnée à sa recommandation. La Commission a prévenu les Premières nations que son processus de révision et d'approbation sous-tend un délai de sept mois avant qu'un statut administratif puisse être adopté.

GUIDE D'ÉLABORATION DES STATUTS ADMINISTRATIFS

Le premier statut administratif complet étudié par la Commission était celui de la nation des Siksikas (Pieds-noirs) et portait sur l'imposition et l'évaluation. À l'issue d'un travail intense et d'une étroite collaboration entre la Commission et les Siksikas, le Conseil a recommandé l'adoption du statut à sa réunion de septembre 1989. Il s'agit d'une loi à la fois nouvelle et originale, qui allie les pouvoirs spéciaux accordés par l'article 83 sur la fiscalité et les exigences d'un régime d'imposition sur les biens immeubles dans les terres indiennes. Il s'agit donc d'une étape décisive dans l'histoire du droit au Canada.

Ce statut administratif des Siksikas saisit bien la nature particulière de la fiscalité de la *Loi sur les Indiens* et il a été utilisé dans la préparation du «Guide d'élaboration des statuts administratifs», qui paraîtra en 1990.

Ce guide présente le premier statut «modèle» établi en vertu de la Loi. En plus de faire le point sur le précédent que constitue le statut des Siksikas, le «Guide d'élaboration des statuts administratifs» est le fruit d'un examen très poussé de la part d'éminents juristes de l'impôt foncier, tant américains que canadiens, ainsi que d'une analyse méticuleuse par les agents du ministère de la Justice. Sa forme définitive est bien sûr l'oeuvre de la Commission, qui a aussi bénéficié du concours du Secrétariat sur la fiscalité indienne.

En rédigeant le guide, la Commission a cherché à créer une législation propre aux Premières nations. La solution qu'elle propose dans le Guide ne se veut pas une adaptation des lois qu'elle a étudiées, mais plutôt une simplification du régime d'imposition foncière, adaptée à l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* et, facile à administrer.

Les Premières nations ne sont pas tenues de suivre le Guide, ni de copier le statut administratif donné en exemple. Nous espérons seulement qu'il leur servira de point de départ et qu'il leur permettra d'économiser temps et argent.

En 1989-1990, la Commission a étudié les statuts administratifs de huit Premières nations et leurs nombreuses révisions. Elle a également entamé des discussions avec neuf autres nations. Toutefois, ces chiffres ne donnent pas une idée exacte de l'intérêt suscité par la fiscalité, et nous nous attendons à ce qu'un plus grand nombre de Premières nations prennent avantage des pouvoirs que leur confère l'article 83.

CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA FISCALITÉ DES BIENS FONCIERS

En mai 1989, la Commission a coparrainé une importante conférence sur l'imposition des biens immeubles, sous le titre «*A community of Interests*», avec l'*International Association of Assessing Officers*, l'université de la Colombie-Britannique (Faculté de commerce et d'administration des affaires), l'*Assessment Authority* de la Colombie-Britannique et le *Lincoln Institute of Land Policy*. Cette conférence de trois jours a réuni des spécialistes, des administrateurs et des législateurs affiliés à une quarantaine de gouvernements (Premières nations, provinces, états américains et Grande-Bretagne). Pour la première fois, la fiscalité indienne était le sujet d'une conférence de spécialistes en imposition foncière. Enfin, les membres de la Commission ont participé à quatre autres conférences, y compris la Conférence sur les droits autochtones organisée par l'Association du barreau canadien.

RELATIONS AVEC LES GOUVERNEMENTS ET AVEC L'INDUSTRIE

Les pouvoirs fiscaux conférés aux Indiens sont lourds de conséquence sur les rapports entre les Premières nations et les autres gouvernements, notamment municipaux et provinciaux, ainsi que sur les rapports avec les grandes industries, dont les services publics et certaines autres entreprises.

Avant les années 1970, les gouvernements provinciaux et municipaux percevaient des taxes foncières sur les entreprises non indiennes établies dans les terres de réserve. Après cette date, les provinces ont graduellement abandonné ce champ de taxation pour de multiples raisons (fondement juridique douteux, difficultés concernant les responsabilités en matière de services locaux, etc.). Les provinces suivantes ont donc cessé de percevoir des impôts sur les terres indiennes : l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, le Québec, et, pour une bonne part, le Nouveau-Brunswick.

En Colombie-Britannique, toutefois, la loi permet encore à la province de percevoir des impôts sur les terres des réserves utilisées par des non-Indiens. A la suite des modifications de la *Loi sur les Indiens* apportées en 1988, la Colombie-Britannique a adopté en 1989 la «Indian Land Tax Cooperation Act» (*Loi sur la collaboration fiscale sur les terres indiennes*), qui a entraîné un retrait partiel de la province et des municipalités du champ de taxation dans les réserves. Cette démarche s'est avéré à la fois positive et constructive, mais la Commission estime qu'un retrait complet, assorti d'ententes de recouvrement des frais, constituerait une meilleure assise pour la juridiction indienne et serait moins compliqué que l'administration parallèle de deux

lois. Les discussions avec le gouvernement de la Colombie-Britannique se poursuivent.

La Commission a commandé un rapport spécial pour faire avancer ces discussions et pour obtenir des renseignements utiles aux Premières nations, aux gouvernements et aux parties intéressées. Ce rapport sera préparé par Pr R.L. Bish (université de Victoria), M. Hector Topham (ex-inspecteur des municipalités) et M. Eric Clemens (expert-conseil dans le domaine des finances locales). Les paramètres du rapport ont été établis conjointement par les Premières nations en cause, le gouvernement provincial et l'union des municipalités de la Colombie-Britannique. Cinq collectivités ont fait l'objet d'une analyse approfondie, avec le concours des gouvernements provincial, municipaux et des Premières nations. Les résultats de cette analyse sont maintenant connus, et le rapport devait être publié au cours de l'hiver 1990.

La Commission a également entamé des discussions concernant l'incidence qu'auront les pouvoirs fiscaux confiés aux Indiens sur certaines industries importantes, comme les gazoducs, les oléoducs, les services publics (surtout l'électricité et le téléphone). Ces échanges permettront aux Indiens d'établir un régime d'imposition efficace reposant sur des statuts administratifs.

PROGRAMME DE PUBLICATION

Pour répondre à la très forte demande d'information dans ce nouveau domaine d'importance cruciale, la Commission a sorti une publication en 1990 et a adopté en plus un programme de publication échelonné sur 18 mois :

- *Introduction à l'imposition foncière*

Ce document, publié au printemps 1990, décrit sommairement la nature de l'imposition foncière, définit ce qu'est un statut administratif et présente son processus d'élaboration et d'approbation. Son but est d'aider les Premières nations à bien comprendre les étapes du processus de mise en place d'un statut administratif et d'un système d'impôts fonciers.

- *Guide d'élaboration des statuts administratifs.*

Ce document présentera un exemple de statut administratif, ainsi qu'une explication de chacune de ses dispositions.

- *Taux d'imposition dans les statuts administratifs adoptés en vertu la Loi sur les Indiens.*

Ce document contient des conseils sur les taux d'imposition que les Premières nations devraient adopter et présente les lignes directrices que la Commission suivra pour étudier ces taux.

- *Guide d'administration des statuts administratifs sur la fiscalité.*

Ce document contient des conseils pratiques sur l'établissement d'une administration simple du régime de taxes foncières dans les réserves.

Les membres de la Commission et le personnel du Secrétariat continueront à participer aux ateliers régionaux portant sur la fiscalité indienne. Plusieurs ateliers ont été organisés en 1989-1990, et d'autres le seront au cours de l'année. Par le truchement de ces ateliers et de nombreux contacts personnels, les membres de la Commission expliquent la fiscalité indienne aux Premières nations et aux autres parties intéressées, et les conseillent en cette matière.

THÈMES PRINCIPAUX :

ASSIETTE FISCALE ET TAUX D'IMPOSITION

Tout système d'imposition se fonde sur deux éléments : l'assiette fiscale et le taux d'imposition. En tenant compte de ces deux aspects fondamentaux de la fiscalité indienne, nous avons déjà commencé à découvrir que la fiscalité indienne soulevait des questions particulières.

En ce qui concerne l'assiette fiscale, les terres indiennes se distinguent par un fort degré de «propriété en commun», autant que par d'autres aspects particuliers de la propriété foncière. La Couronne détient, bien sûr, au nom des membres de la bande, toutes les terres de réserve exploitées en commun, mais elle accorde souvent divers autres droits et intérêts, depuis les baux à des locataires individuels jusqu'aux baux principaux pour d'importants développements commerciaux et résidentiels. Cela nécessite certaines modifications dans la conception d'un statut administratif sur la fiscalité.

On s'est aussi aperçu que de précieuses terres des Premières nations ont été largement utilisées pour des services publics et qu'elles étaient ainsi grevées. À ce propos, durant les mois et les années à venir, ce sera là des questions importantes qui devront être traitées afin d'assurer que les gouvernements des Premières nations reçoivent des recettes fiscales équitables pour ces terres, de manière qu'ils prennent leurs responsabilités à l'égard de leurs citoyens.

Les taux d'imposition en vertu des statuts administratifs des Premières nations posent également de nouveaux problèmes. En premier lieu, les différences entre les régime fiscal des Premières nations et le régime d'imposition foncière des autorités provinciales peuvent conduire à des structures distinctes.

Le fait que les contribuables non-Indiens peuvent voter aux élections des Premières nations a une influence sur les taux. Cela veut dire que d'autres mécanismes auront une plus grande influence sur les taux d'imposition — conditions du marché, influence des groupes de pression agissant au nom de contribuables. La Commission consultative de la fiscalité indienne devra donc, dans ces conditions, prodiguer des conseils réfléchis, et c'est d'ailleurs pourquoi elle publiera un document sur les taux. La Commission a en outre établi un comité permanent chargé de surveiller toute la question des taux. Le Comité a ainsi défini sa mission : «prendre en considération à la fois le respect des droits du contribuable à l'équité et à l'impartialité, et la non ingérence dans les gouvernements des Premières nations de manière à ne pas réduire leurs responsabilités envers leurs citoyens et envers les résidents de leurs territoires».

Il ne fait guère de doute qu'on découvrira à la longue que la fiscalité indienne comporte plusieurs aspects spéciaux en ce qui concerne l'assiette fiscale et le taux d'imposition. La Commission se fera un plaisir de collaborer avec les Premières nations pour résoudre ces problèmes d'une façon innovatrice et constructive.

PROJECTIONS POUR 1990-1991

La Commission consultative de la fiscalité indienne marque un renouveau dans les relations entre les peuples indiens et le gouvernement fédéral. La Commission croit que les décisions prises autrefois ne tenaient pas assez compte des points de vue, croyances et connaissances des peuples Indiens et de leurs gouvernements. La Commission tient à ce que tous ses actes, y compris les recommandations sur les politiques, soient empreints de sensibilité et de compréhension en ce qui concerne les priorités spirituelles, culturelles, légales, économiques et sociales des Indiens. Bien que la fiscalité soit un nouveau domaine pour les gouvernements Indiens, nous voulons la traiter selon nos propres points de vue et l'aborder d'une manière conforme à nos traditions et à notre passé.

Au cours de l'an prochain, nous voulons réexaminer la façon dont les statuts administratifs, issus de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, sont inscrits et gérés par le Ministère, au nom des Premières nations qui en font usage, y compris un registre officiel auquel auront facilement accès les gouvernements des Premières nations. Nous avons aussi l'intention de préciser quels conseils nous fournirons à ceux qui sont concernés par le nouveau système d'imposition, afin de les tenir au courant, comme le demandent les principes de la justice naturelle.

En 1990-1991, La Commission compte établir une collaboration étroite avec les Premières nations, les autres gouvernements et les services privés et publics afin de trouver une entente sur la façon d'assurer que les terres indiennes rapportent aux Premières nations des revenus proportionnels à leurs richesses. Les services privés et publics remplissent des fonctions utiles pour les peuples du Canada ainsi que pour les Indiens. Par le biais de l'assiette fiscale et des frais de service connexes, ils appuient les activités publiques des gouvernements. Tout comme les autres gouvernements du Canada, les gouvernements des Indiens doivent pouvoir accéder à cette forme d'assiette fiscale.

En dernier lieu, la Commission compte, en 1990-1991, commencer à définir son orientation. Comme elle sera à mi-chemin de son mandat, ou tout près, le moment sera venu d'analyser son rôle et de prévoir ses structures pour l'avenir.

CONCLUSION

Cette première année a marqué une étape importante non seulement pour la Commission consultative de la fiscalité indienne, mais aussi dans le domaine de la fiscalité indienne et celui de la juridiction des Premières nations dans son ensemble.

La Commission exprime ses remerciements aux conseils des Premières nations qui lui ont apporté leur concours durant cette première année; il lui a fallu faire face à toutes sortes de problèmes, sans précédents qui puissent la guider ou éclairer les Premières nations qui préparent de nouveaux statuts administratifs. La Commission tient surtout à remercier les conseils de bande qu'elle a rencontrés : le conseiller sarsis Bruce Starlight, le chef Strater Crowfoot et le conseil de la nation des Siksikas (Pieds-noirs); le chef Leona Nahwegahbow et le conseil de Whitefish River; le chef Robert Louie et le conseil de Westbank; et le chef Wendy Grant et le conseil de Musqueam. Leur collaboration fut inestimable.

La Commission tient également à souligner combien utiles ont été ses rencontres avec le maire Marilyn Baker, de l'union des municipalités de la Colombie-Britannique, et avec les membres du cabinet et les hauts fonctionnaires de la Colombie-Britannique, notamment l'honorable Mel Couvellier, ministre des Finances, et l'honorable Lyle Hansen, ministre des Affaires municipales.

La Commission aborde la deuxième année de son mandat avec enthousiasme, car nombre de statuts administratifs dont elle s'est déjà saisis seront sans doute approuvés, et plusieurs des projets qu'elle a entrepris se réaliseront.

Au cours de la première année, la Commission a fait ses premiers pas, et elle a beaucoup appris. L'année prochaine, ce qui apparaissait au départ comme une «occasion de changement» deviendra réalité.